

***Pubblicato sul numero 7/2005 di www.giustamm.it**

Considerazioni sulla disciplina applicabile nella Regione Campania per l'ipotesi di decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione

di

Giovanni Maria di Lieto

Esaminiamo, preliminarmente e in dettaglio, i riferimenti normativi nella materia, iniziando dalla normativa statale.

L'ipotesi della decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione, o che comportino l'inedificabilità assoluta del suolo, o, comunque, privino il diritto di proprietà del suo sostanziale valore economico, è regolata dall'art. 9 del Dpr 8/6/2001, n. 327 (Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Secondo l'art. 9, se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera (nei cinque anni dalla data in cui diventa efficace l'atto di approvazione del Prg), *“il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*.

L'art. 9, n. 1, del Dpr 6/6/2001, n. 380 stabilisce che nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, *“salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali”*, sono consentiti “interventi di manutenzione ordinaria”, “interventi di manutenzione straordinaria”, “interventi di restauro e di risanamento conservativo”, che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; *“fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà”*.

Occupiamoci, ora, della normativa regionale.

L'art. 38 della L.R.C. 22/12/2004, n. 16 (*Disciplina dei vincoli urbanistici*) dispone:

“1. Le previsioni del Puc, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che

comportano l'inedificabilità, perdono efficacia se, entro cinque anni dalla data di approvazione del Puc, non è stato emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

2. Il comune può reiterare i vincoli di cui al comma 1 motivando adeguatamente la scelta, in relazione alle effettive esigenze urbanistiche e di soddisfacimento degli standard, e prevedendo la corresponsione di un indennizzo quantificato ai sensi del D.P.R. n. 327/01.

3. A seguito della scadenza dei vincoli di cui al comma 1 si applicano, nelle zone interessate, i limiti di edificabilità previsti dalla legge regionale 20 marzo 1982, n. 17.

4. In caso di mancata reiterazione dei vincoli urbanistici, il comune adotta la nuova disciplina urbanistica delle aree interessate mediante l'adozione di una variante al Puc, entro il termine di sei mesi dalla scadenza dei vincoli. Decorso tale termine, si procede ai sensi dell'articolo 39'.

Anche l'art. 44, n. 3, della L.R.C. 22/12/2004, n. 16 (*Regime transitorio degli strumenti di pianificazione*) rinvia alla legge regionale n. 17/82: *“Nei Comuni sprovvisti di Prg si applicano, fino all'adozione dei Puc, i limiti di edificabilità di cui alla legge regionale n. 17/82, salva l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 10'.*

L'art. 4 della L.R.C. n. 17/82 (*Limiti di edificabilità*) consente, nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici approvati:

- all'interno dei centri abitati, oltre agli interventi contemplati dalla norma statale, anche “interventi di ristrutturazione” degli edifici esistenti (v. art. 3, n. 1, lett. d), Dpr 380/01), *“che non comportino aumento delle volumetrie e delle superfici utili preesistenti”;*

- all'esterno dei centri abitati, per le opere strettamente accessorie all'attività agricola, un indice di fabbricabilità aggiuntivo (rispetto allo 0,03 metri cubi per metro quadro previsto per l'edilizia residenziale), pari a 0,07 mc/mq (in questo caso il rilascio della concessione edilizia è subordinato alla trascrizione, a cura del concessionario, di un atto che vincoli all'attività agricola la destinazione dei fabbricati in progetto);

- in ogni caso, per le opere di interesse pubblico esistenti al 30 marzo 1982, la realizzazione nel sottosuolo di opere accessorie (quali garage, sala convegno, ristorante, etc.), purché completamente interrato, e la realizzazione di attrezzature complementari (piscine, campi da gioco e simili), purché non comportino l'aggiunta di nuovi volumi;

“Le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un ottavo dell’area di proprietà” (l’art. 9 del Dpr 380/01 prevede, invece, il limite più restrittivo di *“un decimo dell’area di proprietà”*).

La legge della Regione Campania n. 17 del 1982 (art. 4, co. 2, abrogato dall’art. 49, co. 2, L. R. 16/04 e integralmente *riproposto* al n. 4 dell’art. 44 della L. R. 16/04) esclude espressamente – dalla applicazione degli indicati limiti edilizi transitori – gli interventi volti alla realizzazione di edifici e strutture pubbliche, o opere di urbanizzazione primaria e secondaria, di programmi per l’edilizia residenziale pubblica, nonché dei piani e degli interventi di cui alla legge statale per le zone terremotate (n. 219 del 1981).

Pertanto, alla stregua della L.R.C. 17/82, si possono costruire fuori dei centri abitati impianti produttivi senza limiti di volume su un ottavo dell’area di proprietà.

Nei centri abitati, anche nelle aree già vincolate all’inedificabilità, i privati proprietari possono realizzare opere di urbanizzazione (attrezzature culturali e sanitarie, impianti sportivi, parcheggi e così via) senza limiti di cubatura.

Se la finalità della recente legge urbanistica regionale 16/2004 è quella di determinare - attraverso la *caducazione* dei programmi di fabbricazione esistenti - gli enti locali all’approvazione dei piani regolatori generali, l’intento andava perseguito non prevedendo l’applicazione nei Comuni della Regione Campania della legge regionale n. 17/82, ma l’applicazione dell’art. 9 del Dpr 380/01, che impone limiti più rigorosi nei centri abitati e fuori dai centri abitati.

Poiché l’art. 9 del Dpr 380/01 dispone che le Regioni possono stabilire, per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (e per l’ipotesi di decadenza dei vincoli preordinati all’espropriazione per inutile decorso del termine quinquennale di efficacia del vincolo), limiti all’edificazione soltanto *“più restrittivi”*, sussistono legittime perplessità sulla legittimità costituzionale degli

articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04, che producono la *riviviscenza* di quella parte dell'art. 4 della L.R.C. 17/82 che - contrastando con il sopravvenuto art. 9 del Dpr 380/01 - era da ritenersi implicitamente abrogata da quest'ultimo. Perplexità - pare - anche della Giunta Regionale della Campania che, con delibera n. 635 del 21/04/2005, sottolinea la necessità di *coordinare* la L.R.C. 16/04 con le disposizioni di cui al citato art. 9 del Testo unico edilizia: "*il rinvio operato ai limiti di edificabilità previsti dalla L. R. 17/82 va coordinato con le disposizioni di cui all'art. 9 del D.P.R. 380/01, nel senso che si applicano i limiti sanciti dalla legislazione regionale laddove più restrittivi di quelli previsti dalla normativa nazionale*".

Tuttavia, tale interpretazione correttiva degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04, in quanto contenuta in un atto amministrativo, non esplica conseguenza alcuna sul vigente testo delle citate disposizioni regionali, la cui modifica (*rectius*, correzione) spetta esclusivamente al legislatore regionale.

E pertanto, nella Regione Campania, i limiti alla edificazione per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (e per l'ipotesi di decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione per inutile decorso del termine quinquennale di efficacia del vincolo) devono ritenersi regolati nell'ordinamento vigente dall'art. 4 della L.R.C. 17/82.

Norma applicabile sino all'eventuale modifica (*rectius*, correzione), con legge, da parte del Consiglio Regionale della Campania, del testo degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04.

Legge correttiva che espressamente preveda l'applicazione, nella Regione Campania, dei limiti all'edificazione previsti dall'art. 9 del Dpr 380/01.

Occorre pur sempre una interpretazione correttiva e con legge, escludendosi che l'espressione letterale del testo nonché il fondamento e lo scopo degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04 conducano all'applicazione dell'art. 9 del Dpr 380/01 (non è questa la *voluntas legis*).

A tale successiva legge - che impiegasse la tecnica di redazione rappresentata dall'inserire la nuova disposizione nel corpo del precedente testo normativo - potrebbe attribuirsi natura e funzione di legge interpretativa.

Con implicita volontà del legislatore di attribuire alla nuova disposizione la stessa decorrenza di quella corretta (sempreché, naturalmente, l'eventuale legge regionale di modifica non statuisca espressamente di disporre per l'avvenire).

La legge non conterrebbe una disposizione innovativa, tenuto conto che è interpretativa quella legge che si propone di *conservare* l'efficacia di norme viziate da violazioni di legge (anche costituzionale) soltanto formali.

Invero, le disposizioni integrative e quelle correttive hanno efficacia retroattiva.

Le prime, in quanto rendono espliciti precetti già sottintesi nelle corrispondenti disposizioni principali; le seconde, per il fatto che sono rivolte ad emendare norme che sembrano presentare vizi di legittimità costituzionale.

In particolare, le disposizioni correttive, proponendosi di prevenire la dichiarazione di illegittimità da parte della Corte Costituzionale, devono potere incidere sulla disposizione principale come avrebbe inciso tale dichiarazione.

Di conseguenza, esse operano *ex tunc* (con il limite - comune alla dichiarazione di incostituzionalità - delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto).

Analogamente, nel caso di eventuale pronuncia di incostituzionalità degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04, tale pronuncia determinerebbe la caducazione *ex tunc* delle citate disposizioni regionali.

E' noto che le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (Cass. Civ., Sez. III, 28/7/97, n. 7057).

In conclusione, alla data di redazione del presente scritto (13/07/2005), si propende per l'applicazione del testo vigente degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04 (testo non modificato - corretto dalla delibera n. 635 del 21/04/2005 della Giunta Regionale della Campania).

E pertanto per l'applicazione dei limiti all'edificazione come regolati dall'art. 4 della L.R.C. 17/82.

Fermo restando che l'eventuale legge interpretativa regionale che espressamente prevedesse l'applicazione dei limiti all'edificazione previsti dall'art. 9 del Dpr 380/01, con modifica (*rectius*, correzione) del vigente testo degli articoli 38, n. 3 e 44, n. 3 della L.R.C. 16/04, come anche l'eventuale pronuncia di incostituzionalità delle predette disposizioni regionali da parte della Corte Costituzionale, avrebbero efficacia retroattiva - operando *ex tunc* - salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto.

Sempreché, naturalmente, l'eventuale legge regionale di modifica non statuisca espressamente di disporre per l'avvenire.

Giovanni Maria di Lieto